

Економічні науки

УДК 336.14:352(477):35.072.1

Варцаба Віра Іванівна

*доктор економічних наук, доцент,
завідувач кафедри фінансів і банківської справи
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Варцаба Вера Ивановна

*доктор экономических наук, доцент,
заведующий кафедрой финансов и банковского дела
ГВНЗ «Ужгородский национальный университет»*

Vartsaba Vira

*Doctor of Economics, Associate Professor,
Head of the Department Finance and Banking
Uzhgorod National University*

Мулеса Еліна Валеріївна

*магістр кафедри фінансів і банківської справи
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Мулеса Элина Валериевна

*магистр кафедры финансов и банковского дела
ГВНЗ «Ужгородский национальный университет»*

Mulesa Elina

*Master of Department Finance and Banking
of the Uzhgorod National University*

**АНАЛІЗ ВПЛИВУ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ НА
ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УКРАЇНІ
АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ БЮДЖЕТНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ НА
ФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В УКРАИНЕ**

ANALYSIS OF THE IMPACT OF FISCAL DECENTRALIZATION ON THE FORMATION OF LOCAL BUDGETS IN UKRAINE

Анотація. У статті досліджено вплив децентралізаційних процесів на зміни в формуванні місцевих бюджетів в Україні за період 2013-2017 рр. Проведено аналіз динаміки частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, а також фактичних надходжень загального фонду місцевих бюджетів України в динаміці та за структурою. Виявлено, що кроки Уряду, спрямовані на фінансову децентралізацію, зумовили значні темпи зростання власних доходів місцевих бюджетів. Доведено, що переконливим фактором, що свідчить про ефективність впровадження фінансової децентралізації, є зниження частки дотаційності місцевих бюджетів та зменшення загальної кількості наданих казначейських позик, що демонструє значне посилення платоспроможності місцевих бюджетів з часу прийняття реформи місцевого самоврядування. Виявлено основні проблеми та ризики пов'язані з децентралізацією бюджетної системи України.

Ключові слова: бюджетна децентралізація, місцеві бюджети, загальний фонд місцевих бюджетів, власні доходи місцевих бюджетів, місцеві податки та збори, самодостатні територіальні громади.

Аннотация. В статье исследовано влияние децентрализованных процессов на изменения в формировании местных бюджетов в Украине за период 2013-2017 гг. Проведен анализ динамики доли местных бюджетов в сводном бюджете Украины, а также фактических поступлений общего фонда местных бюджетов Украины в динамике и по структуре. Выявлено, что шаги правительства, направленные на финансовую децентрализацию, обусловили значительные темпы роста собственных доходов местных бюджетов. Доказано, что убедительным фактором, свидетельствующим об эффективности внедрения финансовой

децентрализации, является снижение доли дотационности местных бюджетов и уменьшения общего количества предоставленных казначейских займов, демонстрирует значительное усиление платежеспособности местных бюджетов с момента принятия реформы местного самоуправления. Выявлены основные проблемы и риски связанные с децентрализацией бюджетной системы Украины.

Ключевые слова: бюджетная децентрализация, местные бюджеты, общий фонд местных бюджетов, собственные доходы местных бюджетов, местные налоги и сборы, самодостаточные территориальные общины.

Summary. *The article analyzes the influence of decentralization processes on changes in the formation of local budgets in Ukraine for the period of 2013-2017. The analysis of the dynamics of the share of local budgets in the consolidated budget of Ukraine, as well as the actual revenues of the general fund of local budgets of Ukraine in dynamics and structure, has been analyzed. It was revealed that the Government's steps aimed at financial decentralization caused significant growth of local budgets' own revenues. It is proved that a convincing factor that the effectiveness of the introduction of financial decentralization is effective is to reduce the share of subsidies of local budgets and reduce the total amount of treasury loans granted, which demonstrates a significant increase in the solvency of local budgets since the adoption of the reform of local self-government. The main problems and risks connected with decentralization of the budgetary system of Ukraine are revealed.*

Key words: *budget decentralization, local budgets, general fund of local budgets, local budget revenues, local taxes and fees, self-sufficient territorial communities.*

Постановка проблеми. В умовах кризового періоду розвитку української державності, питання бюджетної децентралізації виходять на перший план, оскільки саме децентралізація є однією з базових умов незалежної та ефективної діяльності органів місцевої влади, а шляхом впливу на процеси ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади у розвитку регіонів та територіальних громад. Аналіз проходження процесів децентралізації в Україні та їх результатів є обов'язковим елементом з метою визначення проблемних аспектів та пошуку напрямків удосконалення механізму бюджетного регулювання, спрямованих на розв'язання нагальних завдань реалізації реформи бюджетної децентралізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз проблем формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні знайшли своє відображення у працях Т.М. Барановської [1], О.В. Вознюк [3], Л. Демиденко [4], Н.М. Євтушенко [6], Я. Казюк [8], С.О. Коваленко [9], І.В. Макарчук [10], В.В. Мамонової [11], Н.А. Науменко [13], С.В.Онищенко [14], В.І. Пальчук [16] та інших вітчизняних науковців.

Однак, на нашу думку, процеси реорганізації формування місцевих бюджетів в умовах реформи місцевого самоврядування потребують системного всебічного аналізу з метою оцінки реалізації бюджетної децентралізації в Україні.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Головною метою дослідження є аналіз та оцінка впливу бюджетної децентралізації на формування місцевих бюджетів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Важливою складовою повноцінного розвитку України є формування фінансово забезпечених органів місцевого самоврядування, оскільки наявність достатніх коштів у місцевих бюджетах дає змогу оперативно вирішувати завдання соціально-економічного характеру на рівні територіальної громади. Зміцнення фінансової основи

місцевої влади можливо за допомогою впровадження реформи децентралізації, в комплексі як адміністративно-територіальної, політичної та фіскальної (бюджетної), адже для виконання делегованих, переданих на місця та власних повноважень органів місцевого самоврядування необхідним є наявність стабільних та достатніх джерел наповнення місцевих бюджетів.

Майже в кожній країні місцеві бюджети є найбільш чисельною ланкою бюджетної системи. В Україні налічується більше 10 тисяч місцевих бюджетів. До реформи місцевого самоврядування більше 70% ресурсів зосереджувалося в державному бюджеті, решта – більше 20% – у місцевих бюджетах. Починаючи із 2014 року (рис.1) спостерігається позитивна тенденція до збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті (з 37,5% у 2014 році до 49,3% у 2017 році), що, безпосередньо, вказує на зміцнення фінансової бази органів місцевого самоврядування.

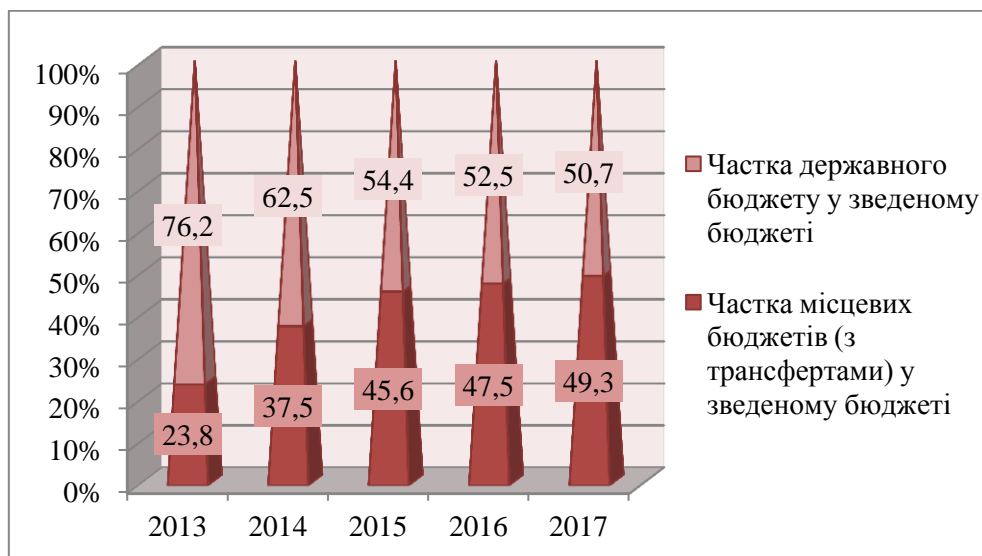


Рис. 1. Динаміка частки місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті України за 2013 – 2017 рр., %

** сформовано автором на основі джерел [15,17]*

Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» визначено, що «місцеві бюджети мають бути достатніми для здійснення органами місцевого самоврядування наданих їм законом повноважень і

забезпечення мешканців відповідних громад якісними публічними послугами» [5].

Основним інструментом, за допомогою якого територіальні громади здійснюють свої функції, є бюджет. Тому питанням і проблемам, що стосуються формування дохідної частини бюджетів місцевого самоврядування, пошуку і реалізації резервів їх наповнення, розширенню бази оподаткування приділяється досить велика увага.

Аналіз фактичних надходжень загального фонду місцевих бюджетів України показав вагоме зростання загального обсягу їх доходів протягом 2013–2017 років. До 2014 року обсяг зростання складав в середньому 4%. Із початком реалізації реформи ситуація кардинально змінилася: сума надходжень до місцевих бюджетів у 2016 році склала 241,3 млрд. грн., що на 24,5% більше показника 2015 року і на 49,3% менше показника 2017 року.

Крім того, якщо основну частину надходжень загального фонду місцевих бюджетів протягом 2013–2015 років займали трансферти, то з 2016 року частка трансфертів склала трохи більше 30%, а основну вагу в доходах бюджетів почали займати власні ресурси (більше 60%) (рис.2).

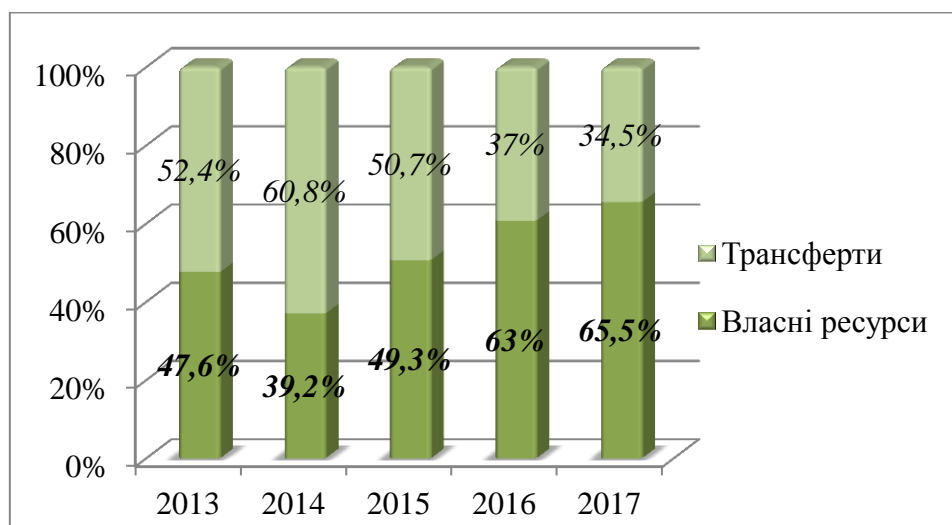


Рис. 2. Структура фактичних надходжень загального фонду місцевих бюджетів України за 2013 – 2017 рр., %

** сформовано автором на основі джерел [2,16,17]*

Переконливими фактами, що свідчать про ефективність впровадження фінансової децентралізації, є також показники зниження частки дотаційності місцевих бюджетів за досліджуваний період (рис. 3).

До 2014 року відсоток дотаційності місцевих бюджетів становив 95,2%, а донорами було лише 4,8% місцевих бюджетів. За період 2014 – 2017 років кількість дотаційних бюджетів знизилася на 23,8%, а обсяг бюджетів-донорів, у свою чергу, наразі становить 16,2%, тобто відбулося їхнє зростання на 12,5%.

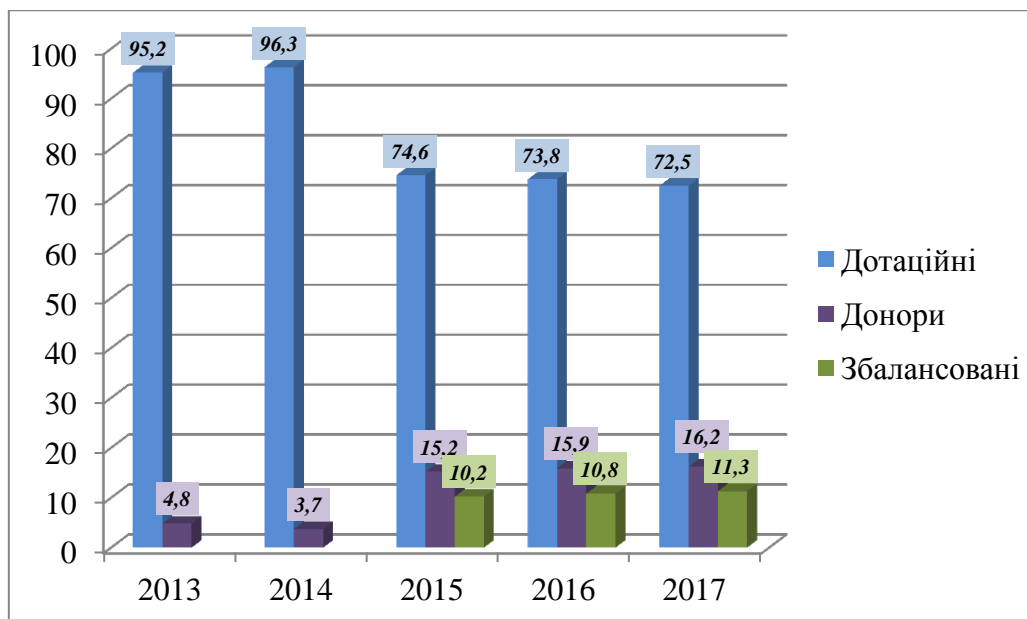


Рис. 3. Динаміка частки дотаційних місцевих бюджетів за 2013 – 2017 рр., %

** сформовано автором на основі джерел [12,16]*

Позитивним фактом є те, що з 2015 року з'явилися збалансовані місцеві бюджети в розмірі 10,2% (10,8% та 11,3% у 2016 році та 2017 році відповідно) (рис.3), в яких спостерігається рівновага їх дохідної і видаткової частин, а отже, у держави зменшується необхідність запозичення додаткових коштів і цим самим не збільшувати державний борг.

Разом з тим збільшилася державна підтримка на розвиток громад та розбудову інфраструктури (рис.4), що є ще одним позитивним наслідком

бюджетної децентралізації і кроком від бюджетів «проїдання» до бюджетів розвитку.

Станом на 1 серпня 2017 року обсяг загальної бюджетної підтримки місцевим органам влади на розвиток територіальних громад та розбудову їх інфраструктури склав 14,9 млрд. грн, що більше майже у 30 разів, порівняно з 2014 роком (0,5 млрд. грн.). За ці кошти було реалізовано 5904 проекти з підтримки місцевого та регіонального розвитку, а 523 органи місцевого самоврядування отримали кошти на проекти соціально-економічного розвитку, що дає змогу, за підтримки провідних ресурсів держави, впроваджувати власні стратегії розвитку.

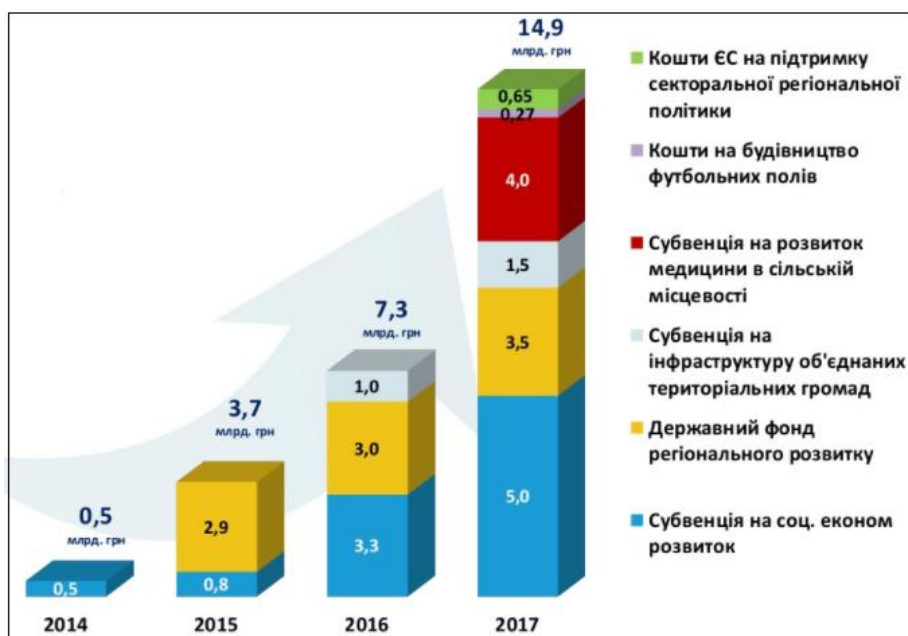


Рис. 4. Динаміка державної підтримки на розвиток громад та розбудову інфраструктури за 2014 – 2017 рр., млрд. грн.

** сформовано автором на основі джерела [12]*

Про посилення платоспроможності місцевих бюджетів з часу прийняття реформи місцевого самоврядування свідчить й значне зменшення кількості та обсягу наданих Держказначейством позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів (рис.5), що є прямим наслідком стабільного й своєчасного наповнення їх дохідної частини.

Якщо у 2013 році було надано позик у розмірі 38,4 млрд. грн., а у 2014 році – 28,1 млрд. грн., то у 2015 році цей показник значно скоротився (на 93,2 %) і склав 1,9 млрд. грн. Подібна тенденція зберігається і впродовж наступних років.

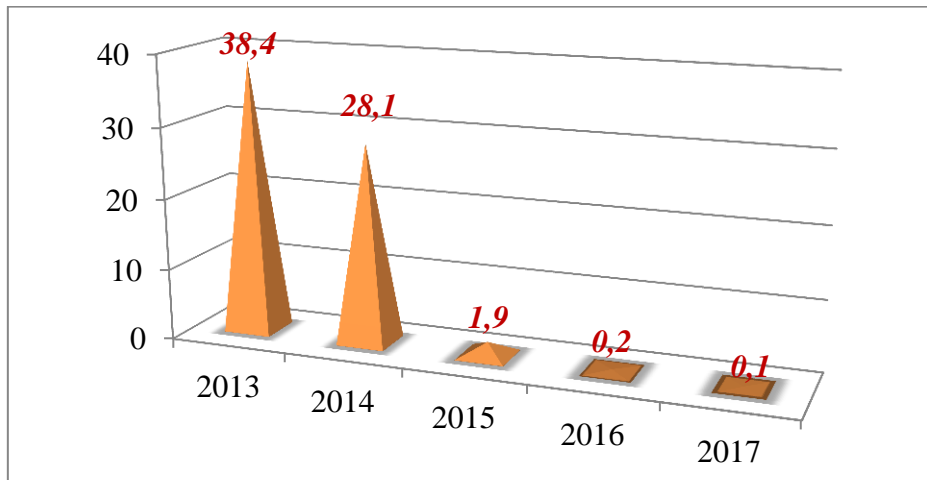


Рис. 5. Динаміка кількості та обсягу казначейських позик на покриття тимчасових касових розривів місцевих бюджетів в 2013 – 2017 рр., млрд. грн.

** сформовано автором на основі джерел [7, 16]*

Отже, бюджетна децентралізація несе в собі багато позитивних змін, однак процес її реалізації пов'язаний з багатьма ризиками та супроводжується рядом невирішених проблем. Основними серед яких є:

- зважаючи на високі ризики корупційних дій щодо використання коштів місцевих бюджетів, є потреба здійснення належного контролю за роботою органів влади різних рівнів при плануванні та виконанні ними бюджетів, управлінні і використанні фінансових ресурсів шляхом забезпечення ефективного попереднього та поточного держфінконтролю та організації максимально прозорої діяльності місцевих органів влади та її контролю з боку громадськості;
- швидке збільшення кількості ОТГ без пропорційного збільшення обсягу субвенцій на розвиток інфраструктури знижує мотивацію громад до об'єднання та їхні можливості щодо соціально-

економічного розвитку. Тому державі слід переглянути питання стабільного забезпечення фінансової підтримки добровільного об'єднання територіальних громад;

- не врегульовано питання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади загалом, а також функцій та повноважень між місцевими радами ОТГ та районними державними адміністраціями й районними радами, а тому у рамках реформи необхідно чітко визначити повноваження, які за ними залишаються;
- в утворених об'єднаних територіальних громадах спостерігається низька кваліфікація службовців місцевого самоврядування для виконання ними нових функцій, що призводить до неефективного використання фінансових ресурсів, неспроможності освоїти кошти державних субвенцій на розвиток ОТГ, що потрібно усунути шляхом запровадження дієвих програм підвищення кваліфікації службовців місцевого самоврядування та надання їм необхідної консультативної і методичної допомоги з боку органів виконавчої влади.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Аналіз впливу бюджетної децентралізації на місцеві бюджети України свідчить, що завдяки новітнім бюджетним процесам, місцеві бюджети стали більш незалежними та самодостатніми, отримали можливість за рахунок збільшення власних надходжень здійснювати фінансування витрат, спрямованих на розвиток громади, що, безумовно, є однією із суттєвих переваг фінансової децентралізації.

Однак, запровадження та реалізація бюджетної децентралізації пов'язані з існуванням певних ризиків та супроводжуються суттєвими недоліками, так як цей процес передбачає суттєво новий підхід до формування та реалізації функцій місцевих бюджетів, а тому потребує

розширення прав місцевих органів влади, зміцнення їх бюджетної самостійності та визначення відповідальності.

Література

1. Барановська Т.М. Державна політика розвитку територіальних громад України / Т.М. Барановська, Ю.О. Куц, О.А. Парамонов. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kbuara.kharkov.ua/dorad/files/btm_aref_20170306.pdf
2. Бюджет України 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [file:///C:/Users/User/Downloads/Budget%20of%20Ukraine%202014%20\(mfugovua\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Budget%20of%20Ukraine%202014%20(mfugovua).pdf)
3. Вознюк О. В. Потенціал місцевих бюджетів в умовах фінансової нестабільності / О. В. Вознюк // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». Серія «Економіка» : науковий журнал. – Острог : Вид-во НУ«ОА», грудень 2016. – № 3(31). – С. 103–108.
4. Демиденко Л., Наконечна Ю. Фіскальна децентралізація: німецький досвід та українські реалії / Л. Демиденко, Ю. Наконечна // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – № 2(167). – 2015. – С. 50.
5. Європейська хартія про місцеве самоврядування, ратифікована Законом України № 52/97 – ВР від 15.07.97 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
6. Євтушенко Н.М. Формування місцевих бюджетів в контексті бюджетної децентралізації / Н.М. Євтушенко // Економічний вісник університету. – № 27/1. – 2015. – С. 162-168.
7. За рахунок чого сформовано державний бюджет на 2017 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

https://biz.censor.net.ua/resonance/3018470/za_rahunok_chogo_sformovano_derjavnyi_byudjet_na_2017_rk

8. Казюк Я. Зміцнення фінансової спроможності громад: власні ресурси та державна фінансова підтримка місцевого і регіонального розвитку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Financial-Capacity-of-Communities-UKR.pdf>
9. Коваленко С.О. Зміцнення місцевих бюджетів в умовах децентралізації [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://search.proquest.com/openview/1c3367a41c9f81611cb7c7ffc298b3df/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2035679>
- 10.Макарчук І. М. Формування місцевих бюджетів в умовах децентралізації / І.М. Макарчук, В.В. Малишко, А.О. Пучко // Переяслав-Хмельницький державний педагогічний університет імені Григорія Сковороди. Молодий вчений. – 2017. – №1 (41). – с. 640-646
- 11.Мамонова В.В. Місцеві фінанси в умовах децентралізації влади: шляхи вдосконалення управління [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-1/doc/3/01.pdf>
- 12.Моніторинг процесу децентралізації / Офіційний веб-сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main-info>
- 13.Науменко Р.А. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації в Україні / Р.А.Науменко, В.В. Рильська [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=902>

- 14.Онищенко С.В. Бюджетна децентралізація: особливості запровадження, проблеми і перспективи / С.В. Онищенко // *Финансы, учет, банки.* – 2016. – №1 (21). – с. 145 – 153
- 15.Офіційний сайт Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23608>
- 16.Пальчук В.І. Місцеві бюджети в умовах фінансової децентралізації / Офіційний веб-сайт Центру досліджень соціальних комунікацій НБУВ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2781:vpliv-detsentralizatsiji-na-posilennya-platospromozhnosti-mistsevikh-byudzhativ&catid=8&Itemid=350
- 17.Фінансова децентралізація в Україні. Перший етап успіхів / Офіційний веб-сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/7772>

References

1. Baranovska T.M. State Policy of Development of Territorial Communities of Ukraine / T.M. Baranovskaya, Yu.O. Kutz, O.A. Paramonov - 2017 [Electronic resource]. - Access mode: http://www.kbuapa.kharkov.ua/dorad/files/btm_oref_20170306.pdf
2. Budget of Ukraine 2014 [Electronic resource]. – Access mode: [file:///C:/Users/User/Downloads/Budget%20of%20Ukraine%202014%20\(mfugovua\).pdf](file:///C:/Users/User/Downloads/Budget%20of%20Ukraine%202014%20(mfugovua).pdf)
3. Voznyuk O. Potential of local budgets in conditions of financial instability / O. Voznyuk // *Scientific notes of the National University of*

Ostroh Academy. Series "Economics": a scientific journal. - Ostrog: View of the NU "OA", December 2016 - No. 3 (31). - P. 103-108.

4. Demidenko L., Nakonechnaya Y. Fiscal decentralization: German experience and Ukrainian realities / L. Demidenko, Yu. Nakonechnaya // Bulletin of the Taras Shevchenko National University of Kyiv. - No. 2 (167). - 2015 - 50
5. European Charter on Local Self-Government, ratified by the Law of Ukraine № 52/97 – VR of 15.07.97 [Electronic resource]. – Access mode: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
6. Yevtushenko N.M. Formation of local budgets in the context of fiscal decentralization / N.M. Yevtushenko // Economic Herald of the University. - No. 27/1. - 2015. - pp. 162-168.
7. As a result, the state budget for 2017 has been formed [Electronic resource]. - Access mode: // http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
8. Kazyuk Ya. Strengthening of financial capacity of communities: own resources and state financial support for local and regional development [Electronic resource]. - Access mode: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Financial-Capacity-of-Communities-UKR.pdf>
9. Kovalenko S.O. Strengthening Local Budgets Under Decentralization [Electronic Resource] – Access Mode: <https://search.proquest.com/openview/1c3367a41c9f81611cb7c7ffc298b3df/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2035679>
10. Makarchuk I.M. Formation of local budgets in conditions of decentralization / I. M. Makarchuk, V. V. Malyshko, A. O. Puchko // Pereyaslav-Khmelnytsky State Pedagogical University named after Gregory Skovoroda. Young scientist - 2017 - No. 1 (41). - with. 640-646

11. Mamonova V.V. Local finances in the conditions of decentralization of power: ways to improve management [Electronic resource] - Access mode: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2016-1/doc/3/01.pdf>
12. Monitoring of decentralization process // Official website of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine [Electronic resource]. - Access mode: <http://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main-info>
13. Naumenko R.A. Prospects of using European experience in implementing a modern decentralization model in Ukraine // R. A. Naumenko, V.V. Rylskaya [Electronic resource]. - Access mode: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=902>
14. Onishchenko S.V. Budget Decentralization: Peculiarities of Implementation, Problems and Prospects / S. V. Onishchenko // Finances, accounting, banks. - 2016 - No. 1 (21). - with. 145 - 153
15. Official site of the State Treasury Service of Ukraine [Electronic resource]. - Access mode: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23608>
16. Palchuk V. Local budgets in the context of financial decentralization // Official site of the Center for Social Communication Studies [Electronic resource]. - Access mode: http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2781:vpliv-detsentralizatsiji-na-posilennya-platospromozhnosti-mistsevikh-byudzhativ&catid=8&Itemid=350
17. Financial decentralization in Ukraine. The first stage of success // Official website of the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine [Electronic resource]. - Access mode: <http://decentralization.gov.ua/news/7772>